TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DÉCIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0077532-23.2015.8.19.0001

APELANTE 1: INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA (réu)
APELANTE 2: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (autor)
APELADO: OS MESMOS

RELATORA: DES. SIRLEY ABREU BIONDI

Juiz sentenciante: Dra. Maria Paula Gouveia Galhardo
Origem: 4ª Vara de fazenda Pública da Comarca da Capital

Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público visando à regularização de todos os processos administrativos sob responsabilidade do INEA, com data anterior a 10/01/2007, relativos ao licenciamento e fiscalização ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes. Estado do Rio de Janeiro e INEA no polo passivo. Sentença de parcial procedência em relação ao INEA e de improcedência em relação ao Estado. Apelo interposto pelo INEA, reiterando a preliminar de ilegitimidade ativa. Recurso também interposto pelo Ministério Público, em busca da condenação solidária do Estado. A Ação Civil Pública é instrumento apropriado à proteção dos interesses coletivos e difusos, encontrando-se correta a legitimidade ativa do Ministério Público, em se tratando de interesse público indisponível e difuso. Logo, se impõe o afastamento da preliminar suscitada pelo INEA.

No tocante ao mérito recursal, resta evidente, a inércia do INEA na conclusão dos licenciamentos, configurando violação aos princípios da razoável duração do processo e do meio ambiente equilibrado, destacando-se o fato de que o próprio INEA admitiu a existência de 94 (noventa e quatro) processos administrativos de licenciamento ambiental de postos revendedores de combustíveis cujo início se deu antes de 10/01/2007, ou seja, há mais de dez anos. Manifesta e inequívoca morosidade na conclusão dos processos de licenciamento ambiental dos postos revendedores de combustíveis, que sem dúvida alguma, estimula sobremaneira, o funcionamento irregular dos mesmos, podendo acarretar em sérios prejuízos ao meio ambiente, aos consumidores, à incolumidade pública e à segurança pública. *Decisum* que não desafia reparo quanto à improcedência do pedido de condenação solidária do Estado. Prestígio integral da sentença. **DESPROVIMENTO DOS APELOS**.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0077532-23.2015.8.19.0001**, em que figuram como apelante 1, **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA**, apelante 2, **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e apelado, **OS MESMOS**,

ACORDAM os Desembargadores que compõem a Décima Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **POR UNANIMIDADE**, em **NEGAR PROVIMENTO AOS APELOS**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

<u>RELATÓRIO</u>

Trata-se de **<u>AÇÃO CIVIL PÚBLICA</u>**, proposta pelo **<u>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</u>**, em face do **<u>INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA e ESTADO DO RIO DE JANEIRO</u>**, alegando, em síntese, a morosidade demasiada na concessão de licenciamento ambiental para os postos de combustíveis por parte do órgão licenciador estadual.

Relata ter instaurado o Inquérito Civil nº MA 4344 para apuração da veracidade da representação encaminhada ao Ministério Público pelo Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes e de Lojas de Conveniência do Município do Rio de Janeiro – SINDCOMB.

Sustenta que foi constatada diversos revendedores haviam sido multados e interditados administrativamente pelo IBAMA, autarquia federal, justamente em virtude da não apresentação da licença de operação ambiental; e vários estabelecimentos funcionavam de fato irregularmente, amparados tão somente pelo protocolo do requerimento de licenciamento perante o órgão ambiental competente, na ocasião a FEEMA.

Informa que apenas cerca de 15% dos postos do Município do Rio de Janeiro possuíam seu processo de licenciamento ambiental concluído.

Aduz que desde a vigência do convênio celebrado convênio entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, em 08/01/2007, em que foi estabelecida a cooperação e divisão de competências administrativas relativas ao licenciamento ambiental, entre os órgãos estadual e municipal, atualmente INEA e SMAC

respectivamente; a competência para licenciamento ambiental e fiscalização dos postos de revendas combustíveis situados na cidade do Rio de Janeiro passou a ser exercida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e não mais pela FEEMA (atualmente INEA). O referido convênio também estabeleceu o dever supletivo do Estado para a fiscalização das hipóteses atribuídas ao órgão municipal em caso de omissão.

Salienta que mesmo após a celebração do convênio todos os processos administrativos de licenciamento ambiental ou renovação de licença cuja data de protocolo seja anterior ao dia 10/01/2007 permaneceram sob competência do órgão ambiental estadual (INEA); e desde a vigência do convênio, entretanto, passaram-se mais de 8 anos, longo lapso que caracteriza inegável omissão dos réus na prestação do serviço público ambiental.

Ressalta que existem 574 processos administrativos do INEA, ou seja, cerca de 79,3% dos processos administrativos de licenciamento ambiental de postos em curso no INEA estão pendentes de desfecho administrativo.

Requer o Ministério Público, a condenação do 1º réu (Estado) à obrigação de fornecer ao 2º réu (INEA) os meios e recursos materiais, tecnológicos e humanos, necessários e bastantes para garantir o adimplemento da obrigação de fazer constante do item anterior pelo 2º réu, no prazo máximo de seis meses.

Decisão indeferindo o pedido de liminar, mantida em sede de Agravo de Instrumento.

Contestação dos réus, alegando ter o MP substituído o Sindicado do Comércio Varejista de Combustíveis e Lubrificantes e Lojas de Conveniência do

Município do Rio de Janeiro - SINDCOMB. Que por força da Lei Complementar 140/2011 a competência licenciatória para os postos de combustíveis foi acometida às municipalidades, conforme art. 9º XIV, alínea "a" da lei e que o art. 13, §3º da mesma lei, dispõe que será transferida ao IBAMA o licenciamento dos processos em trâmite no INEA, caso não concluídos por culpa exclusiva da autarquia. Nega a omissão do INEA, requerendo a improcedência do pleito autoral.

Constam ainda dos autos: réplica; manifestação sobre provas, decisão saneadora, juntada de documentos e parecer do M.P.

Sentença que julgou **PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO**, em face do INEA condenando-o na obrigação de concluir os 43 (quarenta e três) processos de licenciamento pendentes desde janeiro de 2010, no prazo máximo de 6 (seis) meses, sob pena de incidência de pena cominatória de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por processo. Julgou **IMPROCEDENTE O PEDIDO** em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Sem custas e sem honorários por força do disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/1985, e orientação da jurisprudência do STJ (indexador 000676).

Estado e INEA opuseram Embargos de Declaração que foram rejeitados.

Recurso 1, interposto pelo **INEA**, onde reitera a preliminar de ilegitimidade ativa do M.P. no mérito, sustenta falta de aferição da razoabilidade do tempo, ausência de omissão ilícita e competência supletiva para licenciar diante da não observância dos prazos. Requereu a extinção do processo diante da ilegitimidade ativa do M.P., e caso assim não se entenda, seja afastada a condenação por não restar comprovada a omissão ilícita do INEA, sobretudo pela sentença não trata dos aspectos objetivos que digam

respeito ao prazo para concluir um licenciamento e por adotar solução generalizante para casos distintos. Caso não acolhido o argumento, que seja instaurada a competência supletiva da entidade federal, por força do art. §3º da LC nº 140/2011.

Recurso 2, interposto pelo Ministério Público, pugnando pela condenação do ESTADO DO RIO DE JANEIRO à obrigação de fornecer ao INEA os meios e recursos materiais, tecnológicos e humanos, necessários e bastantes para garantir o adimplemento da obrigação de fazer imposta pela sentença ao INEA, no prazo máximo de 6 meses.

Contrarrazões ofertadas pelo Ministério Público, pelo desprovimento do recurso do INEA. Os réus não se manifestaram em contrarrazões.

A douta **Procuradoria de Justiça**, na lavra do parecer da Dra. Ângela Maria Silveira dos Santos, pelo conhecimento dos recursos e no mérito, pelo desprovimento do apelo da autarquia e pelo provimento do recurso ministerial.

Estes os fatos postos sob o exame desta Relatoria.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade dos apelos, deles se conhece.

Cumpre mencionar, que a sentença recorrida foi prolatada em 02/08/2017 (indexador 000676), ou seja, já quando em vigor o novo Código de Processo Civil, vigente desde 18/03/2016.

Cuida-se, como já relatado anteriormente, de ação civil pública em que busca o Ministério Público compelir o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** (1º réu) e o **INEA** (2º réu) a concluírem todos os processos administrativos sob responsabilidade do Inea, 2º réu, desde a data anterior a 10/01/2007, no prazo de 6 meses, relativos ao licenciamento e fiscalização ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes situados no Município do Rio de Janeiro, sob pena de multa por processo não concluído. Requereu que o ESTADO fosse compelido a fornecer ao INEA os meios e recursos materiais, tecnológicos e humanos, necessários e bastantes para garantir o adimplemento da obrigação de fazer.

Registre-se que a sentença recorrida **julgou procedente o pedido, em relação ao INEA, condenando-o na obrigação de concluir os 43 (quarenta e três) processos de licenciamento pendentes desde janeiro de 2010, no prazo máximo de 6 (seis) meses, sob pena de incidência de pena cominatória de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por processo (indexador 000676).**

INEA e MINISTÉRIO PÚBLICO apelaram.

RECURSO 1 (INEA)

Impõe-se o esclarecimento, que o INEA pugna pela extinção do "***processo diante da ilegitimidade ativa do Parquet, diante das especificidades do caso***". Caso assim, não se entenda, requer "***seja afastada a condenação por não restar com provada a omissão ilícita do INEA, sobretudo pela r. sentença não tratar dos aspectos objetivos que digam respeito ao prazo para concluir um licenciamento e por adotar solução generalizante para casos distintos. Mas caso não seja acolhido o argumento, que seja instaurada a***

competência supletiva da entidade federal, por força do art. 14, §3º da LC nº 140/2011" (indexador 000706).

MATÉRIA ARGUIDA COMO PRELIMINAR

Primeiramente, cabe analisar a alegada ilegitimidade ativa arguida pelos réus, reiterada nas razões recursais do INEA. Sugere o recorrente que o Ministério Público estaria patrocinando os interesses dos proprietários de postos de combustíveis do Estado do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar que o Ministério Público é legitimado para propor ações civis públicas para a tutela de interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos das suas atribuições constitucionais elencadas nos artigos 127 e 129, III, da CRFB e art. 5º, I, da Lei nº 7.347/1985 (LACP). A Ação Civil Pública é instrumento apropriado à proteção dos interesses coletivos e difusos.

De acordo com a definição legal, interesses ou direitos difusos são "*os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*" (art. 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/1990). Os interesses ou direitos coletivos são "*os transindividuais de natureza indivisível de que seja titula grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base*" (art. 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/1990).

Ao contrário do que quer fazer crer o Inea, ora recorrente, **a atividade de revenda de combustíveis é uma atividade privada com evidente interesse público, levando-se em consideração os possíveis danos ao meio ambiente, à saúde pública e aos consumidores em geral.**

Certo é que mesmo que tenha sido o SINDCOMB (Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis

e Lubrificantes e de Lojas de Conveniência do Município do Rio de Janeiro) o autor da representação que resultou no inquérito civil anterior a esta Ação Civil Pública, evidentemente tal demanda não versa sobre tutela de interesses privados. Aliás, qualquer cidadão poderia ter sido o autor da representação.

Verdade seja, o processo de licenciamento ambiental é instrumento de proteção ao meio ambiente, e, havendo extrema morosidade da Administração Pública no seu trâmite, perde o seu escopo de proteção ambiental, estimulando o funcionamento irregular dos postos de gasolina; e os postos de gasolina e lubrificantes são estabelecimentos de altíssimo risco à saúde pública e ao meio ambiente, devendo o Poder Público evitar o funcionamento de postos irregulares e clandestinos.

Diante das razões expostas, não merece maiores digressões o tema, devendo ser afastada a arguição de ilegitimidade ativa.

QUANTO AO MÉRITO

Cabe salientar inicialmente, que a demanda coletiva foi ajuizada pelo Ministério Público em razão da inércia administrativa dos réus no tocante ao processo de licenciamento ambiental de postos de gasolina na cidade do Rio de Janeiro.

Para a solução do presente caso, precisamos lembrar que "**todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**", conforme previsto no art. 225 da CRFB.

Dúvida também não há, que se deve aplicar ainda, o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII da CRFB/1988).

Do exame dos presentes autos e das provas que os instruem, **constata-se que foi celebrado Convênio entre Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro e Ministério Público em que foi estabelecida a cooperação e divisão de competências administrativas relativas ao licenciamento ambiental, entre os órgãos estadual e municipal, atualmente INEA e SMAC (Secretaria Municipal de Meio Ambiente)** – fls. 40/41, indexador 000027.

Assim, o que se tem de concreto, é que desde a vigência do referido Convênio, a competência para o licenciamento e fiscalização dos postos de revenda de combustíveis situados na cidade do Rio de Janeiro passou a ser exercida pela SMAC e não mais pela FEEMA (atual INEA). Entretanto, permanece o dever supletivo do Estado para a fiscalização das hipóteses atribuídas ao órgão municipal em caso de omissão. Ademais, o mencionado Convênio também fixou as disposições transitórias aplicáveis aos processos de licenciamento ambiental que já se encontravam em curso no órgão estadual na data de vigência do instrumento.

Em prosseguinto, merece ser lembrado que, em conformidade com a cláusula 12ª do Convênio - "Das Disposições Transitórias", foi estabelecido que "***o disposto no presente convênio se aplicará aos requerimentos de licenciamento ambiental ou de renovação de licença que, incluídos em seu objeto, sejam protocolados a partir do dia seguinte aquele em que for publicado o extrato do presente convênio***". Logo, caso o INEA não possuísse qualquer competência sobre a questão, não existiriam mais processos administrativos em trâmite na autarquia.

Certo é que os réus apresentaram nova documentação técnica à fl. 416 (indexador 000413), relativa ao licenciamento de postos de revenda de combustíveis no município do Rio de Janeiro. No tópico denominado "Do Levantamento quantitativo e qualitativo, realizado na base de dados do sistema informatizado da instituição, em abril de 2015", **<u>tem-se a informação de que</u>** (**grifos nossos**):

> "Foram emitidas pela Instituição 579 licenças ambientais (LP, LI, LO, LAS, LOR e LAR) para empresas desta tipologia, instaladas no Município do Rio de Janeiro, até a presente data.
>
> **Identificamos 94 (noventa e quatro) processos de licenciamento tramitando no INEA, referentes a esta tipologia, de empresas instaladas no Município do Rio de Janeiro, com data de entrada anterior à 10/01/2007**, como mencionado no mandado de citação.
>
> No total identificamos 101 processos, sendo que:
>
> Com relação aos processos anteriores a 10/01/2007 (94), 13 (14%) estão prontos para serem vistoriados, 25 (27%) estão notificados e só poderão obter a licença ambiental após atenderem as nossas exigências, 32 (34%) estão sendo analisados por 08 dos técnicos lotados no serviço, 08 (8%) estão com o Chefe do Serviço e 16 (16%) estão tramitando em diversos setores da Instituição (...).
>
> Esclarecemos ainda que os 56 (60%) processos que não estão para serem (*sic*) notificados e autuados pela Instituição e por não terem atendido nossas exigências, não foram licenciados até a presente data (...)".

Em outras palavras, **o INEA admite a existência de 94 (noventa e quatro) processos administrativos de licenciamento ambiental de postos revendedores de combustíveis cujo início se deu <u>antes de 10/01/2007, ou seja, há mais de dez anos!</u>** Ora, as perguntas que ficam no ar são:

1 - dos postos de gasolina que estão nesta situação, quantos estão funcionando irregularmente? 2 - E há quanto tempo?!

Ademais, infere-se dos autos, que o próprio INEA informa sobre a periculosidade do comércio de combustíveis: "**a atividade de revenda de combustíveis possui, em seu desenvolvimento, um elevado potencial para a ocorrência de acidentes ambientais, causados muitas vezes por vazamentos de combustíveis nos tanques ou tubulações subterrâneas, estes vazamentos são extremamente nocivos, pois normalmente atingem as águas subterrâneas, contaminando-as**" (fl. 417, indexador 000413).

Registre-se que a Resolução nº 237, de 19/12/1997, assim dispõe (**grifos nossos**):

> "Art. 14 - **O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença** (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que **observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses**.
>
> § 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.
>
> § 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente".

Certo e inequívoco, é que o Ministério Público, no inquérito civil instaurado e no curso do presente feito, demonstrou à saciedade os fatos narrados na inicial – a

omissão administrativa do INEA. E realmente, **não pode se admitir que o poder público postergue ao infinito os processos de licenciamento e admitir o funcionamento irregular e/ou clandestino de diversos postos de gasolina deixando em risco, a população do estado e o equilíbrio ambiental.**

Cabe aqui lembrar, que a morosidade na conclusão dos processos de licenciamento ambiental dos postos revendedores de combustíveis **estimula** sobremaneira, o funcionamento irregular dos mesmos, podendo acarretar em sérios prejuízos ao meio ambiente, aos consumidores, à incolumidade pública e à segurança pública.

Oportuno se torna dizer que é inaplicável o art. 14, §3º da Lei Complementar nº 140/2011, porquanto não inexiste "órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente" (art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011).

Assim, as teses defensivas se mostram, evidentemente, infundadas.

Conclui-se, pois, pelo forçoso desprovimento do recurso do INEA.

RECURSO 2 (MINISTÉRIO PÚBLICO)

Já o MINISTÉRIO PÚBLICO, em suas razões recursais, busca a condenação do ESTADO à obrigação de fornecer ao INEA os meios e recursos materiais, tecnológicos e humanos, necessários e bastantes para garantir o adimplemento da obrigação de fazer imposta pela sentença ao INEA, no prazo máximo de seis meses.

Como bem salientou o Juiz sentenciante, **nenhuma prova foi efetivamente realizada que lograsse**

demonstrar a omissão do Estado no fornecimento de meios e condições ao INEA para realizar sua competência.

Ressalte-se que o INEA (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE) é uma autarquia integrante da Administração Estadual Indireta, vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente (art. 1º da Lei Estadual nº 5.101/2007); e como se sabe, **autarquia significa autogoverno ou governo próprio**. As autarquias possuem autonomia administrativa. São pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado. Quando cria autarquias, o Estado visa a atribuir-lhes algumas funções que merecem ser executadas de forma descentralizada.

Ora, evidencia-se a ausência de responsabilidade do Estado, em razão da autonomia administrativa do INEA, que possui "***personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada***" (art. 5º do Decreto-Lei nº 200/1967).

Destarte, a conclusão quanto ao recurso do Ministério Público é uma só: desprovimento integral.

Pelo exposto, meu voto está direcionado no sentido de **NEGAR PROVIMENTO AOS APELOS**, nos termos anteriormente delineados.

RJ, 14/03/2018.

SIRLEY ABREU BIONDI
DES. RELATORA